

0 7 2 1 7 3 9 - 1

На правах рукописи

ГАЛЕЦКИЙ Михаил Евгеньевич

**СОЦИАЛЬНАЯ АДАПТАЦИЯ
ГОСУДАРСТВЕННОГО СЛУЖАЩЕГО**

**(социологический анализ регламентации профессиональной
деятельности и социального статуса)**

Специальность 22.00.08-социальное управление

АВТОРЕФЕРАТ

**диссертация на соискание ученой степени
кандидата социологических наук**

**Ростов-на-Дону
2001**

Диссертация выполнена в Ростовском государственном университете

Научный руководитель - доктор философских наук,
профессор Курбатов В.И.

Официальные оппоненты: доктор социологических наук,
профессор Денисова Г.С.
доктор социологических наук,
профессор Хунагов Р.Д.

Ведущая организация – Кабардино-Балкарский
государственный университет

Защита состоится 6 июня 2001 г. на заседании
диссертационного совета Д212.208.01 по философским и
социологическим наукам при Ростовском государственном
университете по адресу:
344006, г. Ростов-на-Дону, ул. Пушкина, 160, аудитория 34.

С диссертацией можно ознакомиться в научной библиотеке РГУ,
(ул. Пушкина, 140).

Автореферат разослан 5 мая 2001 г.

НАУЧНАЯ БИБЛИОТЕКА КФУ



0000786654

Ученый секретарь
диссертационного совета
кандидат социологических наук,
доцент

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Маринов'.

Маринов М.Б.

ОСНОВНАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. Актуальность данной темы, на наш взгляд, обусловлена тем, что именно государственный механизм является основным звеном в структуре власти. Этот механизм приводится в действие людьми, а его функции зависят от кадрового состава. Следовательно, вопросы комплектования организованной деятельности государственного механизма приобретают одно из первостепенных значений. В соответствии с принципом федерализма государственная служба в Российской Федерации разграничивается на федеральную и государственную службу в субъектах Российской Федерации. Успех в реформировании всей системы государственного управления является важнейшим фактором на пути модернизации российского общества. Государственные служащие, представляющие собой важнейшее звено, на которое возложено правовое и практическое осуществление поставленных временем задач, занимает важное место в системе государственного управления. Проводимые реформы привели к изменению роли и функций самого аппарата. Встала необходимость повышения эффективности функций государственного аппарата, обеспечения профессионализма государственных служащих, изучения новых аспектов и проблем государственной службы в целом.

Общая численность государственного аппарата с 1991 года выросла в полтора раза. На сегодняшний день в федеральных структурах власти работает более 1 млн. человек. Продуктивность функционирования различных органов государственной власти и управления во многом зависит от организации деятельности государственной службы как правового и социального института, от того насколько хорошо поставлена работа по подбору, расстановке, подготовке и переподготовке кадров, от соответствия их профессиональной квалификации и организации труда современным требованиям.

За последние годы в России значительно укрепилась работа по совершенствованию института государственной службы и работы с кадрами. Образованы Совет по государственной службе при Президенте РФ, принят закон «Об основах государственной службы Российской Федерации», утвержден реестр государственных должностей, определены порядок и процедура замещения различных категорий кадров, сформированы соответствующие службы в аппаратах Президента и Правительства РФ, произошло кадровое укрепление федеральных структур власти. Вместе с тем, многие вопросы организации государственной службы и кадровой политики до сих пор ещё не решены и требуют пересмотра. Существующее правовое и социальное положение государственных служащих в настоящее время слабо стимулирует их эффективную деятельность, не даёт ясных перспектив должностного роста, не решает вопросы контроля и применения мер ответственности за некачественную, недобросовестную работу, неисполнение решений.

Российский и зарубежный опыт показывает, что структура государственной службы может быть эффективной и устойчивой лишь тогда,

самоуправления. Практически все государственные решения, касающиеся интересов граждан, так или иначе, проходят через местные органы. В конечном счёте, население того или иного административного субъекта оценивает уровень способности государственных служащих и государственной политики через призму удовлетворения своих жизненных интересов.

В этой связи уместно напомнить, что каждый второй российский чиновник имеет лишь техническую подготовку. Отсюда – засилье технократизма. Оценка деловых, профессиональных и личных качеств государственных служащих показывает, что многие из них не понимают общества, в котором живут, слабо ориентируются в социальном пространстве, теряются в системе отношений, связывающих их с различными группами населения на стыке государства и гражданского общества.

Итак, социальные проблемы государственной и муниципальной службы – это проблемы взаимодействия данного института с государством и обществом, проблемы проявления статусно-ролевых закономерностей служащих госаппарата, адаптация их к меняющимся социальным условиям.

Основным объектом исследования являются служащие управленческих структур на уровне субъектов Российской Федерации, и в частности в республике Адыгея, для которых государственная служба является основным социальным признаком, по которому можно классифицировать как субъект социальных отношений.

Предметное поле данной работы охватывает процесс их адаптации в условиях регламентации профессиональной деятельности. Оно подразумевает двухуровневую структуру научного знания – «макро» и «микро». Первый уровень касается институционального аспекта государственной и муниципальной службы, а второй – поведенческого.

Степень разработанности проблемы. Предметная область и социологическое видение данной проблематики были намечены в трудах М.Ковалевского, П. Новгородцева, М. Острогородского, Б. Чичерина и др. В этот период активно изучались, например, В. Иванковским, природа бюрократии, её наиболее характерные черты, культурно-историческая миссия – «идеи порядка, примерённые со свободой». В начале века в России были переведены труды Ф. Тейлора, Ф. Гилбрета, Г. Форда, А. Файоля и др. специалистов в области социального управления.

После Октябрьской революции проводились исследования под руководством А. Гастева, П. Есманской, П. Керженцева, Е. Розмирович (Трояновской). В 1925 г. вышла в свет работа А. Богданова «Всеобщая организационная наука (тектология)». Однако на рубеже 30-х годов социологические исследования в нашей стране в силу известных причин были прекращены. Поэтому для инструментального, технологического уровня анализа государственной и муниципальной службы мы можем полагаться в основном на опыт зарубежных исследователей.

Значительное воздействие на развитие социологических концепций государственного и муниципального управления оказали идеи М. Вебера. Он считал, что идеальная модель управления строится на бюрократических принципах. Задача государства и общества заключается в том, чтобы

применять эти принципы к конкретным ситуациям. Вебер представлял чиновников как квалифицированных специалистов, профессионально вышколенных многолетней подготовкой, с высокой сословной честью.

Анализом структуры и функций государственного аппарата занимались Р. Бендикс, А. Гоулднер, Крозье, Р. Мертон, Ф. Селзник и др. В отличие от «идеальной» модели бюрократии Вебера они строили «реалистические» модели, включающие наряду с рациональными моментами иррациональные, с формальными – неформальные, с нейтральными – личностные и т.д.

Проблемы развития государственной службы освещались рядом ученых и в научной литературе советского периода. Это такие авторы, как Манохин В.М., Воробьев В.А., Бахрах Д.Н. и ряд других. Новым толчком к изучению государственной службы стала начавшаяся в стране с 1985 года “перестройка”, когда постепенно встал вопрос о необходимости принятия Союзного Закона “О государственной службе”. Появляется ряд научных статей, посвященных этой теме, идет активное обсуждение концепции нового закона и активное изучение государственной службы как таковой. Этот интерес сохраняется и сейчас. Еще до принятия Федерального Закона в ряде субъектов Российской Федерации принимались собственные законодательные акты, регулирующие эту сферу. Это, например, Законы о государственной службе республики Саха (Якутия), принятый 26.03.93 г., республик Башкортостан, принятый 13.10.94 г., и Марий Эл, принятый 23.02.95 г., и ряд других. Наконец, 05 июля 1995 года Государственной Думой был принят Федеральный Закон “Об основах государственной службы в Российской Федерации”, устанавливающий в соответствии с Конституцией Российской Федерации общие начала построения государственной службы в субъектах российской Федерации. После его принятия и подписания Президентом ускорился процесс принятия подобных законов и в регионах. Были сразу же приняты соответствующие законы в ряде краев и областей, таких как Свердловской области, Красноярского края и других. В феврале 1996 года соответствующий Закон был принят и в Тюменской области. В 1998 году принят закон Республики Адыгея. Можно проследить взаимосвязь проблем социальной адаптации государственных служащих со становлением социальной структуры современного российского общества, с идеологическими, духовно-политическими факторами социальной трансформации. Эта проблематика прослеживается в работах Ю.Г. Волкова, Г.П. Зинченко, С.И. Самыгина, Н.Н. Козловой, И.М. Слепенкова, В.П. Култыгина.

Большой объем социологической информации получен с использованием плодотворных идей А.А. Дмитриева, В.С. Кудрявцева, В.П. Макаренко, Г.П. Зинченко.

В целом, проблемам социальной адаптированности государственных служащих к социальным и профессиональным условиям как в теории, так и на практике в настоящее время уделяется незначительное внимание. Практически нет полновесных разработок, касающихся форм и методов социальной адаптированности государственных служащих и обретение ими социального статуса в условиях регламентации деятельности. Особенно это связано с адаптированностью государственного служащего к условиям коллектива, в котором он начинает свою профессиональную деятельность, адаптированность

семьи к условиям деятельности государственного служащего, от которой требуется не только адекватное поведение, но и нередко – смена ориентиров в определении круга знакомых и друзей. Практически не изучена проблема эффективности труда государственного служащего в условиях действия значительного количества законов, нормативных актов и регламентации. Кроме всего прочего при разработке инструкций или положений необходимо учитывать последствия их внедрения в жизнь. Существенное негативное влияние на эффективную работу государственной службы может оказывать отсутствие преемственности в управленческих структурах.

Таким образом, анализ научной литературы, результатов социологических исследований, длительное наблюдение за деятельностью кадровых служб государственных учреждений, изучение порядка формирования штатов администраций городов и районов Республики Адыгея, участие в разработке законодательных актов, связанных с государственной службой, и в частности законов, направленных на социальную защиту государственных служащих. Участие в работе комиссий по аттестации государственных служащих и конкурсного отбора претендентов на должности в государственной службе, дают основание считать, что проблема, обозначенная в работе, социальная адаптация государственного служащего в условиях регламентации профессиональной деятельности, является недостаточно разработанной.

Цель диссертационной работы заключается в определении и исследовании форм и методов социальной адаптации государственных служащих в условиях регламентации профессиональной деятельности на этапе становления рыночных отношений в России и реструктуризации российского общества.

Поставленная цель определила следующие задачи:

1. Определить организационную структуру социально-административного управления под углом зрения теории и практики государственного строительства;
2. Охарактеризовать современные социально-экономические и социально-политические реалии сферы деятельности административно-управленческого персонала.
3. Обосновать необходимость существования особого института социальной адаптации в государственной службе. Существенное значение, по нашему мнению, имеет необходимость разделения форм и методов социальной адаптации государственных служащих, во-первых, – в период их поступления на государственную службу. Это, прежде всего, связано с такими факторами, как образование, возраст, опыт работы в различных структурах, в том числе и в негосударственных. Во-вторых, – в период перехода на новое место государственной службы либо повышения в должности. Разделение в данном случае необходимо провести между исполнением работником должностных обязанностей, адаптированностью к должностным обязанностям, а так же к тем условиям, которые окружают индивида. Однако государственному служащему нужна и другая адаптация – за стенами учреждения, в семье и так далее. И этот период, на наш взгляд, невидимый, но значительный. В систему социальной адаптации может входить восприятие государственным служащим должностных инструкций, законов и иных

нормативно-правовых актов. Насколько возможно влияние сложившейся обстановки в учреждении на социальную адаптированность работника.

Методологическую основу диссертации составляют общенаучные методы социального познания: исторический, статистический, сравнительный, системный, метод моделирования. Автор опирался на структурно-функциональный подход, который наиболее адекватен объекту и задачам исследования. Для авторской концепции понятия “адаптация”, “нормативные стандарты”, “социальная мотивация” являются эффективными в исследовании подсистемы (в данном случае, государственной службы), обладающей относительной самостоятельностью (Т. Парсонс). Автор опирается на социологический вклад Э. Дюркгейма, К. Маркса, М. Вебера. Он полагает, что идея детерминизма в социологии не устарела, поэтому берет на вооружение принципы конкретности и коррелятивности, не избегает также “разграничения” в познавательных целях объективного и субъективного в социальном процессе. Такой, внутренне не противоречивый, подход нацелен на реализацию исследовательских целей и осмысление социальных явлений, выход на социальные тенденции, определяющие социальные перспективы государственных служащих в предстоящий пореформенный период.

В ходе исследования использовались конкретно-социологические методы познания социальных явлений. Кроме того, при разработке темы автор руководствовался законодательной базой, имеющейся как в Российской Федерации, так и в Адыгее по государственной службе, а также трудами Института труда Министерства труда и социального развития РФ, материалами социологических исследований, имеющимися статистическими данными.

Научная новизна диссертации заключается в самой постановке проблемы, в попытке комплексного рассмотрения форм и методов адаптации государственного служащего в условиях рыночной экономики в России, в общем направлении исследования, представляющего собой монографический анализ социологических и социально-психологических аспектов становления государственной службы и сложившейся на момент исследования социально-философской и нормативно-правовой теоретической базы, в анализе специальных вопросов, связанных с формами и методами социальной адаптированности государственных служащих как в республике Адыгее, так и в России в целом. В связи с этим:

- проанализировано состояние организационной структуры социально-административного управления;

- показана специфика регламентации труда государственных служащих, охарактеризованы особенности адаптации государственных служащих, а также определено влияние регламентированности на формы и методы адаптированности;

- определены особенности и обоснованность существования особого института социальной адаптации государственного служащего;

- показан процесс становления самостоятельных систем социальной адаптированности государственных служащих;

- даны практические рекомендации по совершенствованию работы органов государственной власти в вопросах адаптации государственных служащих, в части

улучшения решения социальных проблем государственных служащих в условиях жесткой регламентации профессиональной деятельности и социального статуса.

На защиту выносятся следующие основные положения и выводы диссертации:

1. Административные органы субъектов Федерации находятся на мезоуровне системы государственной власти. Возможности адаптации этих органов к меняющимся социальным условиям зависят как от объективных обстоятельств (например, характера экономического развития государства и региона, инерционность организации и т.д.), так и от субъективных: стиля руководства, способностью к инновациям на всех уровнях управленческой структуры, степени адаптированности государственных служащих как к социальным изменениям, так и к профессиональной деятельности в условиях служебной иерархии.

2. К факторам, определяющим специфику работы государственного служащего, следует отнести: сложность объекта государственного управления; характер выполняемой работы в сфере государственного управления; характер и сложность процессов, подлежащих государственному управлению, их виды; качество и объем информации, требуемой для выполнения работы в сфере государственного управления; дополнительная ответственность за принятие неадекватного управленческого решения. Специфика труда государственного служащего в первую очередь заключается в том, что он не производит материальных ценностей непосредственно, но способствует государству реализовывать собственные функции и задачи, обязывает государство отчасти решать социальные проблемы служащих. Поэтому государственный служащий выполняет возложенные на него обязанности на возмездной основе.

3. "Двойственный" социальный статус государственного служащего характеризуется следующим образом: как представителя власти и как рядового гражданина требует особого внимания к проблеме его социальной адаптации, т.к. это непосредственно влияет на эффективность деятельности административных органов. Для этого необходимо создание особой структуры, которая бы специально занималась решением этой проблемы.

4. Социологический анализ показывает, что значительная часть управленческого персонала сегодня не адаптирована к условиям государственной службы по профессиональным, образовательным, психологическим показателям.

5. Социальная адаптация государственных служащих – это перманентный процесс, имеющий комплексный характер. Она включает в себя профессиональную, бытовую, психологическую и социально-психологическую составляющие. В условиях социальной трансформации она затруднена изменением статуса государственной службы: как правового, так и социального. Если номенклатура советского периода представляла собой "сословие управляющих государственной собственностью" с почти неограниченным объемом власти, то сегодня государственные служащие становятся менеджерами и координаторами различных социальных программ. Их деятельность детально регламентируется пакетом нормативно-правовых

актов. Поэтому важным направлением социальной адаптации является адаптация к новым социальным условиям.

Практическая значимость диссертации. Результаты реализованной исследовательской программы позволяют расширить и углубить теоретические представления в области социологии, теории социальной стратификации и социальной адаптации. Кроме того, в теоретическом отношении диссертационное исследование стимулирует поиск новых подходов к рассмотрению процесса социальной адаптации в социальной философии, социологии и теории управления.

Выводы, содержащиеся в диссертации, обосновывают предлагаемые практические рекомендации по совершенствованию законодательной базы и нормативных документов, регламентирующих деятельность органов, занимающихся вопросами государственной службы и подбором кадров для государственных структур, укреплению порядка работы с персоналом: как вновь поступающим на работу в систему государственной службы, так и с тем, который переходит с одной ступени служебного роста на более высокую.

Представляется также, что некоторые выводы и положения исследования могут быть приняты во внимание при обновлении учебно-методических пособий по проблемам социальной работы, использованы в учебном процессе. Материалы диссертации могут быть использованы в курсах социологии, политологии, философии, специальных дисциплин, читаемых студентам, обучающимся по специальностям: "Социальная работа", " Менеджмент", "Регионоведение" и др.,

Апробация работы. Результаты исследования нашли применение в практической и научно-методической работе соискателя, в том числе в подготовке нормативно-правовых актов Парламента Республики Адыгея, в научных публикациях, в выступлениях на научной конференции «Эффективность технологии в системе государственного и муниципального управления»(Майкоп, март 1999 г.),на II Всероссийской конференции "Культура , нравственность, экономика и устойчивое развитие регионов" (Ульяновск, ноябрь 1999), на сессиях Государственного Совета – Хасе Республики Адыгея.

Выводы и основные положения диссертации легли в основу написания методического пособия для администраций районов республики Адыгея и Государственного Совета – Хасе Республики Адыгея по вопросам работы с кадрами и их социальной защищенности и защите. Автор принял участие в написании и выпуске учебного пособия "Социальная работа» (Ростов-на-Дону, 1999), участвовал в работе постоянно действующего семинара докторов, аспирантов, соискателей факультета социологии и политологии РГУ, выступал по теме диссертации с сообщениями и докладами.

Структура работы определяется поставленной целью и задачами исследования, а также – логикой процесса социальной адаптации государственных служащих в условиях трансформации российского общества. Диссертационная работа состоит из введения, трех глав и заключения, списка использованной литературы, состоящего из 194 источников и приложений.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ.

Во Введении обосновывается выбор и актуальность исследуемой темы, делается анализ ее научной разработанности, выдвигается рабочая гипотеза, формулируются цели и задачи исследования, указываются его методологические основы, определяется новизна положений, выносимых на защиту, раскрывается практическая значимость работы и ход ее апробации.

В первой главе «Организационная структура социально-административного управления под углом зрения теории и практики социального менеджмента» дается общее представление о системе, об организационной структуре административного устройства государственного управления, рассматриваются основные принципы регламентации деятельности органов государственного управления, делается анализ специфики государственной службы, подбора и аттестации государственных служащих, критерий оценки результатов труда государственных служащих, специфики деятельности и методов регламентации.

В разделе 1.2 «Административные субъекты Российской Федерации в системе государственного управления» отмечается, что государственные органы выполняют огромный объем работы в сфере управления государственными делами. Поэтому в литературе используются такие близкие по смыслу понятия, как исполнительная власть, государственное и муниципальное управление, государственная администрация, административная власть. Под понятием государственной администрации главным образом подразумевается: а) властная деятельность аппаратов управления, исполнительно-распорядительных органов; б) внутри-организационная деятельность руководителей иных государственных и муниципальных органов («премьер-министра, прокуроров, председателей суда»; в) деятельность судей при рассмотрении ими мелких дел «о мелком хулиганстве, неповиновении и т.п.», предполагающих реализацию не судебной, а административной власти; г) деятельность иных формирований, осуществляющих административный контроль на основании предоставленных им государством полномочий.

Важным фактором, влияющим на организационную структуру, является характеристика объектов управления. В случае административной системы, объект управления имеет социальную природу, то есть социальное управление носит субъект – субъектный характер. Социальные технологии, хотя и имеют свои собственные теоретические основания, служат переходным мостиком между теорией и практикой. То есть, служащие административных органов – это «социальный менеджер», владеющий методами социальных технологий.

Реальность административно-территориального регулирования предусматривает разделение объектов управления и внешней среды, что достаточно проблемно, так как все население региона и происходящие на его территории социально-политические, социально-экономические и другие процессы, образуя внешнюю среду администрации, являются в то же время объектом управления. Эта трудность усугубляется еще и тем, что социальное

управление представляет собой субъект – субъектное воздействие. Это, в частности, означает наличие обратного воздействия объекта управления на администрацию и необходимость приспособления структуры к этому воздействию «адаптивности структуры».

В разделе 1.2 «Регламентация деятельности органов государственного управления» подробно разрабатывается положение о принципах и системе деятельности государственной службы. Регламентация является основным средством организации управленческих процессов, с помощью которого аппарат государственного управления и каждого его органа функционирует как система, ориентированная на определенные результаты в сфере разработки и осуществления государственной политики. Принцип регламентации означает установление и строгое соблюдение определенных правил, положений, указаний, инструкций, нормативов, в соответствии с которыми в аппарате управления осуществляется деятельность персонала. Наиболее высокая степень регламентации характерна для управленческих структур, основанных на классической теории организации и управления, разработанной в первой половине XX века.

Свойственный этой теории механический подход тесно связан с концепциями бюрократии. Бюрократической называют обычно организационную структуру, которая работает как машина, а деятельность ее элементов подчинена жестким правилам. Такая структура может достаточно эффективно функционировать при условии стабильности и периодической повторяемости работ, выполнение которых можно планировать. Сами работы могут быть тщательно изучены, подразделены на более мелкие элементы, а наиболее часто повторяющиеся стандартизированы, что позволяет детально разделить труд и специализировать работников и соответственно проводить их отбор и целенаправленное обучение. Систематический контроль – обязательное условие такого подхода. Такая система не в состоянии быстро адаптироваться к изменяющимся внешним и внутренним условиям и обстоятельствам. Любые нарушения вносят в таком случае дезорганизацию в работу. Поэтому система старается их преодолеть, оказывает им сопротивление с целью сохранения собственной устойчивости. В результате она превращается в бюрократическую структуру, которая работает сама на себя. Такому типу соответствует и тип работников, важнейшей чертой характера которых является догматизм. Исследования современных ученых подтверждают, что догматики предпочитают работать в хорошо структурированных организациях, независимо от того, какую позицию они занимают в ее должностной иерархии.

По-новому позволили подойти к управленческой деятельности разработанные в настоящее время концепции человеческих отношений и теорий мотивации, которые рассматривают работающий в системе персонал с его интересами, потребностями и желаниями, как ее важнейший ресурс.

Развитие системного подхода показало, что управленческие структуры, как живые организмы, являются открытыми системами и постоянно взаимодействуют с внешней средой. Ситуационный подход позволил обосновать положение о том, что организационная структура как открытая

система нуждается в гибком управлении, которое могло бы адекватно реагировать на изменение внешних условий, осуществлять управляющие воздействия при постоянно изменяющихся внешних факторах. Методы осуществления властных функций облекается в соответствующую нормативную форму – правовой акт. Правовое регулирование выступает при этом не только как необходимый результат управленческой деятельности, но и как специфическое средство осуществления руководства – с указанием адресатов, характера связи, поставленных целей и способов обеспечения.

Разнообразие видов управленческих решений определяет и различие в способах их подготовки и принятия, в источниках и структуре информации, а также в особенностях реализации решений. В широком плане они могут быть подразделены в зависимости: от степени охвата и сложности объекта, для которого они предназначены; от продолжительности действия этих решений; от их значения в развитии экономики и общества; от степени обязательности выполнения этих решений ответственными лицами; от объема и направленности содержащихся в них указаний и рекомендаций.

Таким образом, регламентация является неперенным условием деятельности органов государственного управления и основным средством организации управленческих процессов, с помощью которого аппарат государственного управления и каждое подразделение функционирует как система, ориентированная на определенные результаты в сфере разработки и осуществления государственной политики. Регламентация охватывает практически все стороны деятельности административных органов. Регламентация деятельности органов государственного управления ставит вопрос о необходимости регламентации деятельности государственных служащих.

В разделе 1.3 «Государственные служащие: специфика деятельности и методы ее регламентации» подробно рассматривается деятельность государственных служащих на государственных должностях и в рамках, регламентирующих эту деятельность нормативно-правовых документов.

Государственная служба осуществляется на государственных должностях. Поэтому должность – необходимый элемент государственной службы. Должность – первичная ячейка аппарата, предусмотренная для одного работника, образуемая в распорядительном порядке. Правовыми актами соответствующего органа определяется ее название, место в служебной иерархии (то есть определение тем, кому подчинена, кто ей подчинен), порядок замещения. Она включается в штатное расписание и единую номенклатуру должностей. Таким образом, должность является формализованной социальной позицией, она имеет основное значение в правовом статусе государственного служащего.

В деятельности специалистов преобладают работы аналитического характера, подготовка решений и предложений, справок, отчетов и других материалов.

Работа руководителей включает административно-управленческие, организационные, распорядительные и воспитательные функции. Различия в

трудовой деятельности предопределяют и различия в деловых качествах, которые необходимы руководителям и специалистам.

1. Оценка профессиональных и личных качеств. Основой для формирования состава признаков, позволяющих с достаточной полнотой и объективностью оценить профессиональные и личные качества государственных служащих, являются должностные инструкции сотрудников (руководителей и специалистов) и положения о подразделениях.

2. Оценка уровня квалификации. Уровень квалификации работников, как руководителей, так и специалистов, определяется объемом знаний, приобретенных в результате профессиональной подготовки, и степенью освоения навыков для решения конкретных практических задач при выполнении функциональных обязанностей с использованием полученных в учебном заведении знаний и умений.

3. Оценка сложности выполняемых работ. При оценке деловых качеств большое значение имеет объективное сопоставление сложности функций, выполняемых работниками различных должностных групп. В основу такого сопоставления положена аналитическая оценка сложности работ. Процедура оценки предполагает описание состава трудовых функций, свойственных той или иной должности, для чего используются должностные инструкции, положения о структурных подразделениях, а в необходимых случаях проводится непосредственное изучение технологии работы и организационно-технических условий ее выполнения.

4. Оценка результатов труда. Деловые качества работников находят конкретное проявление в результатах их трудовой деятельности. Оценка результатов труда проводится по количественным и качественным признакам. Количественные параметры характеризуют объем выполненной работы, – например, количество оформленных документов, выполненных плановых заданий и др. К качественным характеристикам относятся такие, как безошибочность, точность и аккуратность при подготовке документов, при осуществлении контроля и оформлении соответствующих документов и материалов, прогрессивность (технический, правовой, экономический, организационный уровень) предлагаемых и принимаемых решений, соблюдение сроков.

Вопрос о факторах, определяющих сложность работ государственных служащих, и отсюда – необходимость измерения их влияния на различия в сложности труда государственных служащих приходится ставить потому, что пока в РФ не разработана универсальная методика оценки сложности труда государственных служащих, которая позволила бы составить соответствующие квалификационные справочники, аналогичные тем, которые составлены для служащих предприятий и организаций. Важным организующим моментом для оценки сложности труда государственных служащих является Федеральный закон «Об основах государственной службы Российской Федерации» от 31 июля 1995 г. № 119-ФЗ. Этот закон вводит следующие важнейшие понятия: государственная должность, государственная служба и государственный служащий.

Государственные должности в федеральных органах государственной

власти, органах государственной власти субъектов Российской Федерации, а также в иных государственных органах, образуемых в соответствии с Конституцией Российской Федерации (далее – государственные органы), подразделяются на три категории: «А», «Б» и «В».

Под государственной службой понимается профессиональная деятельность по обеспечению исполнения полномочий государственных органов. К государственной службе относится исполнение должностных обязанностей лицами, замещающими государственные должности категорий «Б» и «В». Государственная служба на государственных должностях категории «Б» ограничена сроком, на который назначаются или избираются соответствующие лица, замещающие государственные должности категории «А».

Под государственным служащим понимается лицо, исполняющее в порядке, установленном законом обязанности по государственной должности государственной службы за денежное вознаграждение. Закон требует, чтобы это лицо являлось гражданином Российской Федерации.

Предусмотрено пять групп должностей государственных служащих. Для регламентации работы сотрудников разрабатываются типовые или персональные должностные инструкции. По своему назначению, структуре и содержанию они близки положениям о подразделениях.

Иногда высказываются возражения против регламентации процессов управления на том основании, что она будет порождать формализм в работе аппарата управления и сковывать инициативу работников. Между тем регламентация предполагает изучение и анализ существующей практики и разработку наиболее рациональных способов выполнения процессов управления.

Один из известных американских специалистов в области управления Г. Эмерсон справедливо считал, что предприятие, лишенное стандартных писанных инструкций, неспособно к неуклонному движению вперед. По его мнению, пять лет планового и регистрируемого движения вперед дают больше, чем двадцать лет случайных попыток, результаты которых остаются только в памяти сменяющихся служащих.

Регламентирующие материалы, как показывает практика, должны отвечать следующим требованиям:

- регламент должен закреплять самый рациональный вариант организационного решения;
- любые предложения по совершенствованию со стороны сотрудников должны быть внимательно рассмотрены;
- регламент не должен быть статичным, неизменным в течение продолжительного времени. Присущее процессам управления свойство цикличности, повторяемости создает благоприятные условия для их описания в соответствующих документах. Именно документирование процессов управления, осуществляемое при их проектировании, обеспечивает установление и поддержание организационной дисциплины в аппарате управления.

Специфика деятельности государственных служащих связана еще и с тем, что для них установлена строго определенная процедура подготовки и обсуждения проектов решений, их согласования и утверждения, опирающаяся на систему организационных и правовых норм. В настоящее время по всем управляющим субъектам действуют правила, регламентирующие порядок подготовки, согласования проектов решений, сроки установления ответственных должностных лиц порядок внесения проектов и материалов на рассмотрение. Учитывается также характер деятельности государственных служащих при принятии решений – коллегиальный или единоличный.

С точки зрения правовой регламентации ответственность государственных органов за принятие или непринятие решения связана с установлением и применением мер ответственности по отношению к соответствующим должностным лицам. Принцип личной ответственности распространяется на все категории служащих – руководителей, специалистов и технических исполнителей.

Ориентация оплаты труда работников представительной и исполнительной власти на стимулирование усиления инициативы и заинтересованности в совершенствовании производства, максимальном использовании ресурсов, развитии сферы обслуживания на своей территории предполагает обеспечение более правильного учета объективных факторов, связанных с административным делением страны.

Результаты исследования по оценке сложности труда работников отраслей народного хозяйства (включая и работников органов государственного управления), проведенного отделом заработной платы НИИ труда еще в 1988 г., позволили доказать возможность создания такой Единой тарифной сетки. Таким образом, чертами государственной службы являются: осуществление ее на профессиональной основе за вознаграждение (то есть возмездно), специально подготовленными для этого работниками – государственными служащими.

К факторам, определяющим специфику работы государственного служащего, можно было бы отнести: сложность объекта государственного управления (федерация в целом, отрасль (сфера) деятельности на уровне федерации, субъект федерации в целом, отрасль (сфера) деятельности на уровне субъекта федерации, территориальная единица внутри субъектов федерации, отрасль (сфера) деятельности внутри территориальных единиц субъектов федерации); характер выполняемой работы в сфере государственного управления (законодательная власть, исполнительная власть, судебная власть, непосредственное исполнение полномочий в сфере властных структур различного типа, обслуживание органов государственной власти); характер и сложность процессов, подлежащих государственному управлению, их виды (процессы в сфере базиса общества, в надстроечной сфере, в сфере социальной психологии и т.д., процессы устойчивые и неустойчивые проходящие быстро и медленно, позитивные и негативные и т.п.); качество и объем информации, требуемой для выполнения работы в сфере государственного управления;

дополнительная ответственность за принятие неадекватного управленческого решения.

Специфика деятельности государственных служащих связана еще и с тем, что для них установлена строго определенная процедура подготовки и обсуждения проектов решений, их согласования и утверждения, опирающаяся на систему организационных и правовых норм.

Во второй главе «Административно-управленческий персонал: современные социально-экономические и социально-политические реалии» рассматривается понятие управленческого персонала на основе исторического российского и зарубежного фактического материала, анализируются деструктивные формы реализации государственного административного управления, дается социологический анализ административно-государственного конфликта.

В разделе 2.1 «Понятие управленческого персонала» указывается, что государство есть сложная социальная организация, основным назначением которой является осуществление публичной власти в интересах всего общества. Государство социологически определить невозможно. По мнению М. Вебера, определение государства в современных условиях дать можно, только исходя из специфически применяемого им, как и всяким политическим союзом, средства физического насилия. Государство есть то человеческое сообщество, которое внутри определённой области претендует /с успехом/ на монополию легитимного физического насилия. Государство есть отношение господства людей над людьми. В свою очередь, это и особый слой людей, занятых управленческими функциями или собственно – на государственной службе. Поэтому государственная и муниципальная служба объективно обусловлена потребностями общества. В нём реализует свой потенциал, является его частью, существует для него, определяется уровнем его развития.

Активно стала развиваться государственная служба в период образования Московского централизованного государства с XII по XV века. Именно в этот период создается централизованный государственный аппарат, совершенно новые структуры власти в Московском государстве.

Основой новой государственности стала система наместных отношений. Восшествие на престол в 1682 году Петра I ознаменовало развитие и укрепление новой системы государственных органов, достаточно радикальные изменения государственного строя в целом. Для проводимых Петром I преобразований он заставляет дворянство служить. Правовой статус дворянства был существенно изменен принятием Указа о единонаследии 1714 года, который закреплял наследование поместья только за старшим сыном. Остальные дети вынуждены были устраиваться на военную или гражданскую службу и служить за жалование. Логическим продолжением Указа о единонаследии стал Табель о рангах, составленный сенаторами Головиным и Брюсом и двумя генерал-майорами Матюшиным и Дмитриевым-Мамоновым (1722 г.). Профессиональные качества, личная преданность и выслуга становятся определяющими для продвижения по службе. Сам же Пётр I подходил к набору чиновников с весьма

специфическими критериями: «Брать, кто годен будет, хотя он никакого чина не имел». Он хотел и видел в чиновниках тех, кто должен доносить до народа его идеи и следить за исполнением его указов.

Во второй половине XVIII века, при Екатерине II система, заложенная Петром I, продолжает совершенствоваться. Проводится губернская реформа и ряд реформ государственных органов. Важнейшими актами стали Манифест Петра III «О даровании вольности и свободы всему российскому дворянству» (1762 г.) и подобный указ о дворянских вольностях самой Екатерины II. Ими дворянство освобождалось от обязательной военной и гражданской службы. Таким образом, после Петра I идет постепенное ослабление, а затем отмена обязательности государственной службы для основного служивого сословия – дворянства, она стала их привилегией.

При советской власти все это законодательство было отменено. Это было связано, прежде всего, с идеями быстрого отмирания всякого государства, слома старого государственного аппарата и упразднения всякого чиновничества. По мере укрепления гражданского общества в нашей стране возрастает социальная ориентация государства. Изменяется и роль государственной службы. Исполняя законы государства, она призвана также защищать интересы и права гражданина, т.е. становится зависимой от народа. Таким образом, сугубо правовой институт государственной службы трансформируется в социальный, дополняемый институтом муниципальной службы.

Сегодня основным принципом функционирования государственных и муниципальных учреждений до сих пор является бюрократический. Это метод работы администрации, основанный на поручении функций лицам, специализировавшимся в их выполнении; на создании иерархической служебной зависимости, в которой чиновник подчинен только одному начальнику; на рациональном разделении труда, отделенном от личных дел работника; на продвижении и карьере чиновника в зависимости от качества выполняемой работы и уровня квалификации.

Особого внимания требует рассмотрение проблемы централизации и децентрализации в системе государственного и муниципального управления. Преимущество централизации состоит в том, что административным учреждениям в целом проще выполнять свои функции. При этом облегчается координация и лучше используется специализация; ускоряется принятие постановления. Достоинство децентрализации заключается в том, что решения приближаются к исполнителям. Это стимулирует их мотивацию, обеспечивает готовность реагировать на сигналы окружающей среды. Децентрализация подрывает бюрократизм, усиливает подотчетность и ответственность административных учреждений.

В стратификационной теории государственные служащие относятся к традиционным профессиональным ролям. По сжатой характеристике они закреплены в официальной ролевой системе, которая искусственно, в угоду соображениям социального престижа и авторитета, консервативно и слабо восприимчива к социальным изменениям.

Государственные служащие в России традиционно принадлежат к социально-престижным категориям: реформирование объективно переводит традиционные профессии к разряду неаттрактивных в связи с тем, что государственные служащие являются социальными агентами стабильности и осторожно относятся к планам социальной трансформации.

Служащие отличаются друг от друга по социальному происхождению, уровню образования и т.п. Отсюда разница в убеждениях, ценностных ориентациях. Кроме того, люди приходят на службу в силу разных причин. Один ради карьеры, другой – чтобы заработать больше денег, третий – решить "личные" вопросы. Эти различия, безусловно, сказываются на корпоративной сплоченности, характере группового взаимодействия, структуре власти, коммуникаций в административных учреждениях.

В этом ряду выделяется проблема лидерства. Требуется последовательно рассмотреть следующие вопросы: что значит "лидер"? В чем заключается "лидерство"? Исследователи нередко указывают на разницу между "руководством" и "лидерством": у первых есть подчиненные, у вторых – сторонники. Чаще всего под лидерством понимается способность оказывать направляющее влияние на поведение других людей при определенных обстоятельствах. А потому к лидерам относят не только лиц, занимающих руководящие посты в государственных и муниципальных учреждениях, но и "рядовых" сотрудников, являющихся лидерами неформальными.

Важно определить статус государственных служащих – интегративный показатель положения данной группы в обществе. Компонентами статуса выступают социальные позиции, которые выделяются на основе рангов государственных должностей (высших, главных, ведущих, старших, младших). Позиции с помощью нормативных регуляторов приобретают сферы взаимодействия, права, обязанности, влияние, возможности и др. показатели собственно статуса. Посредством социального статуса упорядочиваются, оформляются, регламентируются отношения и поведение чиновников, усвоение ими соответствующих требований. Под персоналом понимается совокупность всех человеческих ресурсов, которыми обладает организация. Это – сотрудники организации, а также партнеры, которые привлекаются к реализации некоторых проектов, эксперты, которые могут быть привлечены для проведения исследований, разработки стратегии, реализации конкретных мероприятий и т.д. Т.о., под управленческим персоналом понимается совокупность сотрудников органов государственного управления, занятых непосредственно организационно-управленческими функциями. Работа с персоналом – одно из направлений управленческой деятельности по приведению в соответствие задач, стоящих перед организацией, и организационно-кадровых ресурсов, необходимых для их выполнения.

Парадигма работы с персоналом требует определения стратегических целей, технологических принципов и конкретных кадровых мероприятий. Конкретизация этих параметров, сделанная с учетом специфики

корпоративной культуры может быть названа кадровой политикой организации.

Эта тема выводит на проблему профессиональных и личностных качеств государственных (муниципальных) служащих, их типологии. В литературе выделяются два интегральных критерия – уровень профессионализма и степень мотивации. В зависимости от сочетания этих критериев выводятся следующие типы служащих:

1. Обладающие высоким профессиональным уровнем и положительно мотивированные к работе.
2. Достаточно мотивированные к работе, но имеющие низкий профессиональный уровень.
3. Имеющие низкий профессиональный уровень и слабомотивированные к работе.
4. Обладающие высоким профессиональным уровнем, но слабомотивированные к работе.

Приведенная типология может быть положена в основу оценки персонала государственных и муниципальных органов управления, определения путей повышения его профессионализма и мотивации. "Профессионализм" – это высший уровень психофизиологических и личностных изменений специалиста, которые происходят в результате длительного выполнения служебных обязанностей и обеспечивают эффективность решения управленческих задач. "Мотивация" – побуждение чиновника к активной деятельности, вызванное стремлением к самореализации, удовлетворению определенных потребностей.

Институциональный и поведенческий аспекты анализа государственной и муниципальной службы требуют выяснения социальных условий ее функционирования. К объективным факторам влияния можно отнести политические структуры, рынок, группы давления, культурную среду. Социально-политические условия характеризуют деятельность соответствующих структур по отношению к государственной и муниципальной службе, ее стабилизации, повышению эффективности и т.д. Социально-экономические условия определяют уровень развития рыночных отношений, что сказывается на характере деятельности управленческих структур. Государственная и муниципальная служба испытывает давление со стороны скрытых группировок, активно добивающихся удовлетворения корыстных интересов с помощью угроз, использования корпоративных, частных связей и проч. Социально-культурные условия формируют систему действующих в обществе правовых, моральных норм, ценностей и идеалов, образцов поведения. Именно организация эффективной деятельности персонала является основной заботой управления персоналом организации и, соответственно, менеджера по персоналу. Для достижения этой цели необходимо хорошо представлять себе особенности персонала организации.

В разделе 2.2 «Деструктивные формы реализации государственно-административного управления» речь идет о проблеме бюрократизма, как наиболее выраженной деструктивной форме в реализации управленческих

функций. Изучение бюрократизма дает основание для вывода о том, что он — одна из первопричин многих негативных явлений, возникающих в сфере управления.

Противоречия, присущие сфере управления, подразделяются на внутренние и внешние.

Внутренние — это противоречия внутри самого аппарата управления (или внутри «организма управления», как говорил Маркс). К ним относится многочисленная группа противоречий, возникающих между различными объединениями, подразделениями и индивидами, составляющими аппарат управления. Их также можно разделить на две группы — иерархические и технические.

Рассматривая иерархические противоречия, следует иметь в виду, что сама по себе иерархия в управлении не является чем-то привнесенным и негативным. Это — принцип структурной организации сложных многоуровневых систем, состоящий в упорядочении взаимодействия между уровнями в направлении от высшего к низшему. В иерархически построенной системе имеет место как структурная, так и функциональная дифференциация, т. е. каждая система специализируется на выполнении определенного круга функций, причем на более высоких уровнях иерархии осуществляются преимущественно функции согласования и интеграции. В итоге бюрократизм, как показывает К. Маркс, возникает на взаимном обмане: «Верхи полагаются на низшие круги во всем, что касается знания частных дел; низшие же круги доверяют верхам во всем, что касается понимания всеобщего, и, таким образом, они взаимно вводят друг друга в заблуждение». Бюрократ не стремится к познанию реальностей и никогда не считает себя виновником возникающих недостатков.

К техническим можно отнести те противоречия, которые возникают в процессе разделения и усложнения управленческого труда. Они многочисленны и порождаются техническими аспектами управления. Здесь основным оказывается противоречие между целостностью, взаимосвязанностью, взаимозависимостью явлений объективной реальности, подлежащих управлению, и необходимостью расчленения, дробления процесса управления на множество отдельных направлений.

В связи с этим необходимо хотя бы в общих чертах рассмотреть диалектику интересов непосредственных участников управленческого процесса. В сущности, социальные интересы людей достаточно однородны. Их в какой-то мере можно назвать общечеловеческими. Это, прежде всего, необходимость стабильности общества, его внутренней и внешней защищенности, возможность осуществления личностью своих конституционных прав, доступность образования и достижений духовной культуры и многое другое.

Паразитический характер бюрократических отношений не оставляет сомнений в том, что интересы бюрократии удовлетворяются прежде всего в форме принудительного перераспределения материальных благ. Здесь можно выделить два направления.

Во-первых, присвоение чиновником авансированного обществом вознаграждения. Работник сферы управления материальных благ не производит, эффективность управленческого труда не может быть достоверно определена обществом. Следовательно, общество авансирует управленца в расчете на будущий положительный эффект его деятельности в виде прироста общественного благосостояния. Фактически оно перераспределяет материальные блага, выделяя средства для содержания институтов управления. Объективный характер бюрократических извращений управления, место чиновничества в социальной структуре общества обуславливают возможность перераспределения материальных благ в пользу бюрократии. В этом ее главный экономический интерес.

Во-вторых, создание условий присвоения чиновничеством результатов чужого труда, используя особенности управленческой деятельности. В данном случае имеется в виду законотворческая деятельность бюрократии, которая, используя свое монопольное положение в управлении, стремится создать нормативные акты, обеспечивающие перераспределение материальных благ в свою пользу, а также закрепление и охрану этого монопольного положения от посягательств различных общественных сил. Идеал чиновничьего регулирования состоит в том, чтобы самим издавать нормативные акты, принуждать общество к их исполнению, не допуская над собой какого-либо контроля. Таким образом, основной политический интерес бюрократии заключается в реализации и защите монопольного отправления властных функций в обществе.

Очевидно, что процесс искоренения бюрократии довольно длительный, а высказывания типа «Перестанем кормить бюрократов и они исчезнут сами собой» наивны. «Борьба с бюрократизмом, — писал В. И. Ленин, — долгий и тяжелый труд». Эта борьба «потребует десятилетий. Это труднейшая борьба, и всякий, кто будет говорить вам, что мы освободимся сразу от бюрократизма, если примем платформы антибюрократические, будет просто шарлатаном, охочим до хороших слов».

Однако почему общество мирится с бюрократом и терпит его до последней возможности? Почему, несмотря на высокую степень осознания негативных последствий деятельности бюрократа, общество не может без него обойтись, и воспроизводит его снова и снова?

Самый общий ответ на эти вопросы состоит, по-видимому, в следующем. Во-первых, бюрократия в сознании миллионов людей отождествляется с «сильной властью», которая воплощает в себе порядок и централизм, противопоставляющий организованность центробежным силам и анархии. Никто не хочет бессильной власти. Это и есть в самом общем виде источник влияния бюрократа как носителя власти.

Во-вторых, общество более или менее сознательно культивирует в механизме управления консервативную функцию, это было подмечено еще немецким социологом Максом Вебером). Исторические судьбы народов показывают что общество, находясь в состоянии непрерывного движения, прогресса и регресса, постоянно сталкивается с проблемой выбора оптимальных путей развития. Возникающие экономические, политические,

социальные ситуации выдвигают для реального воплощения порой диаметрально противоположные решения. Иными словами, мощно проявляет себя движущий обновляющий механизм развития. Однако ничем не ограниченный в движении методом проб и ошибок, он может дать и часто дает отрицательные в масштабе общества результаты. Следовательно, для нормального функционирования целенаправленной системы обязательны противоположные функции. Если они уравновешены, общество развивается с минимальными потерями. Бюрократия как раз и выполняет эту противоположную функцию, поскольку во всех нововведениях бюрократ склонен видеть опасность существующему порядку, от которого он прямо зависит.

Положение о двойственном характере бюрократии весьма важно как необходимое условие дальнейшего анализа и с точки зрения социальной справедливости, потому что, как правильно отмечает американский политолог М. Паренти, «бюрократия – плохо ли, хорошо ли – выполняет важнейшие и сложные задачи, которые невозможно осуществить без административной компетентности, являющейся основным критерием для современной организации. Высадка людей на Луну стала подвигом не только науки, но также и бюрократии».

В самом общем виде система мер дебюрократизации включает восстановление и развитие основных факторов саморегуляции общества. Это:

- оптимально сбалансированное разгосударствление собственности, ее подлинное обобществление, а следовательно, и возвращение значительной части властных функций трудящимся. Сила командно-административной системы определяется максимально огосударствленной собственностью. «Для государственной собственности бюрократическое управление такая же естественная, спонтанно рождающаяся форма существования, какой для частной собственности является рыночная координация» Ликвидация отчуждения собственности от трудящихся – важнейшее условие дебюрократизации;

- введение рыночных регуляторов управления, что позволит начать поиск сочетания стихийного и сознательного в механизме управления, сообщение этой сфере устойчивых потенций саморегулирования. Причем, необходимо отметить, что это один из самых социально опасных моментов антибюрократической программы, так как он осуществляется в условиях, когда сознательная (субъективная) компонента (сложившиеся структуры управления) деформирована и обнаружила предел своих возможностей, а вводимая стихийная (рынок) еще не определилась по форме и содержанию в системе общественных координат. В таких условиях возможно непредсказуемое превалирование одной компоненты над другой, что в итоге дает сильную бюрократию нового типа;

- демократизация всех сторон жизни общества; свободное волеизъявление социальных слоев и групп, возможность их участия в формировании концепции управления.

Реализация этих дебюрократических мер не исключает и ряд специфических антибюрократических акций, при осуществлении которых нельзя допускать перенесения центра тяжести борьбы с причины на следствие.

В разделе 2.3 «Административно-государственный конфликт: социологический анализ» речь идет о том, что, хотя организации и нужна гармоничная интеграция всех видов деятельности, она не может оставаться статичной и удовлетворённой существующим положением. Напротив, руководство должно проявлять активность, планировать новшества и должным образом реагировать на изменение внешней среды.

В связи с этим важно раскрыть природу и разновидности служебного конфликта. Причиной конфликта, как уже отмечалось, может стать противостояние профессионалов и должностных лиц. Личные цели служащего иногда вступают в противоречие с целями административного учреждения. Возможен межведомственный конфликт, борьба "центра" и "периферии" и т.д. Нередко возникает соперничество за бюджетные ресурсы, статус, престиж и др. Особое значение имеют способы разрешения конфликта.

Сторонники теории «человеческих отношений» (Э. Мэйо, Ф.Ротлисбергер, У. Дисксон и др.), также были склонны считать, что конфликтов можно и должно избегать. Они признавали возможность появления противоречий между целями отдельной личности и целями организации в целом, между линейным и функциональным персоналом, между различными группами руководителей, между организациями и т.д. Однако они обычно рассматривали конфликт как признак неэффективной деятельности организации и плохого управления.

Современная точка зрения заключается в том, что даже в организациях с эффективным управлением некоторые конфликты не только возможны, но естественны, и даже, может быть, желательны. Конечно, конфликт не всегда имеет положительный характер. Иногда он может мешать удовлетворению потребностей личности и достижению целей организации в целом. Но, нередко, конфликт помогает выявить разнообразие точек зрения, даёт дополнительную информацию, помогает выявить большее число альтернатив или проблем и т.д., что помогает процессу принятия решений группой, а также даёт людям возможность выразить свои мысли и тем самым удовлетворить личные потребности в самоутверждении.

Типологии всегда основаны на определенных критериях (основаниях). Мы взяли в основание деления субъекты конфликтов.

1. Конфликты внутри учреждений. Административная жизнь представляет собой совокупность более или менее успешно разрешаемых конфликтов. Здесь под конфликтом будет пониматься факт существования расхождения точек зрения служащих по важным вопросам. Служащие или группы служащих желают того, что по своей природе несовместимо: одни, например, хотят сохранить существующее положение вещей, другие – изменить его. Для того чтобы между двумя подразделениями существовал конфликт, вовсе не обязательно, чтобы они противостояли друг другу как

противники: необходимо и достаточно, чтобы их запросы не могли быть удовлетворены одновременно. «Внутренние» конфликты сталкивают друг с другом либо отдельных лиц, либо группы, либо, чаще всего, и лиц и группы или, точнее, лиц, являющихся выразителями групповых интересов.

Конфликты в коллективе.

Их причины заключаются в следующем:

а. Распределение ресурсов. Даже в самых крупных организациях ресурсы всегда ограничены. Руководство должно решить, как распределить материалы, людские ресурсы и финансы между различными группами, чтобы наиболее эффективным образом достигнуть целей организации. Выделить большую долю ресурсов какому-то одному руководителю, подчиненному или группе означает, что другие получают меньшую долю от общего количества.

б. Взаимозависимость задач. Возможность конфликта существует везде, где один человек или группа зависят в выполнении задачи от другого человека или группы, например руководитель производственного подразделения, может объяснить низкую производительность своих подчиненных неспособностью ремонтной службы достаточно быстро ремонтировать оборудование. Руководитель ремонтной службы, в свою очередь, может винить кадровую службу, что не взяла на работу новых рабочих, в которых нуждались ремонтники, поскольку все организации являются системами, состоящими из взаимозависимых элементов, при неадекватной работе одного подразделения или человека взаимозависимость задач может стать причиной конфликта.

Также возможность конфликта возрастает при матричной структуре организации, где умышленно нарушается принцип единоначалия. Возможность конфликта велика и в функциональных структурах, поскольку каждая крупная функция уделяет внимание в основном своей собственной области специализации. В организациях, где основой организационной схемы являются отделы (по каким бы признакам они ни создавались), руководители взаимозависимых подразделений подчиняются одному общему начальству более высокого уровня, тем самым, уменьшая возможность конфликта, который возникает по чисто структурным причинам.

в. Различия в целях. Возможность конфликтов увеличивается, по мере того, как организации становятся более специализированными и разбиваются на подразделения. Это происходит потому, что специализированные подразделения сами формулируют свои цели и могут уделять большее внимание их достижению, чем целей всей организации.

г. Различия в представлениях и ценностях. Представление о какой-то ситуации зависит от желания достигнуть определённой цели. Вместо того чтобы объективно оценить ситуацию, люди могут рассматривать только те взгляды, альтернативы и аспекты ситуации, которые, по их мнению, благоприятны для их группы и личных потребностей. Различия в ценностях – весьма распространённая причина конфликтов.

д. Различия в манере поведения и жизненном опыте. Эти различия также могут увеличить возможность возникновения конфликта. Есть люди, которые постоянно проявляют агрессивность и враждебность и которые готовы оспаривать каждое слово. Исследования показывают, что люди с чертами характера, которые делают их в высшей степени авторитарными, догматичными, безразличными к такому понятию как самоуважение, скорее вступают в конфликт. Другие исследования показали, что различия в жизненном опыте, ценностях, образовании, стаже, возрасте, социальных характеристиках уменьшают степень взаимопонимания и сотрудничества между представителями различных подразделений.

е. Неудовлетворительные коммуникации. Плохая передача информации является как причиной, так и следствием конфликта. Она может действовать как катализатор конфликта, мешая отдельным работникам или группе понять ситуацию или точки зрения других. Распространенные проблемы передачи информации, вызывающие конфликт, – неоднозначные критерии качества, неспособность точно определить должностные обязанности и функции всех сотрудников и подразделений, а также предъявление взаимоисключающих требований к работе.

ж. Возникновение конфликтов часто связано с несбалансированностью рабочих мест. Сбалансированность рабочего места означает, что каждому рабочему месту не должны приписываться функции, не обеспеченные средствами, необходимыми для их исполнения, и не должно быть средств, не связанных с какой-либо функцией. Обязанности и права, ответственность и власть должны быть взаимно уравновешены.

з. Источником конфликта является ситуация, когда одному подчиненному указания дают несколько начальников. Выполнить их не хватает ни времени, ни сил. Тогда подчиненный вынужден: либо сам ранжировать поступившие приказы по степени их важности, либо требовать этого от своего непосредственного руководителя, либо выполнять все подряд. В любом случае возникает конфликтная ситуация, объектом ее является право установления очередности в выполнении указаний.

и. Конфликтная ситуация возникает тогда, когда у руководителя много непосредственных подчинённых (более семи-восьми человек). В этом случае нарушены нормы управляемости (объясняется ограниченной пропускной способностью человеческой психики), и руководитель с обычными способностями управлять всеми делами одновременно не сможет.

к. Наличие так называемых порочных (замкнутых) кругов управления, когда функции, средства, обязанности, власть не распределены чётко по рабочим местам, могут привести к конфликтной ситуации. Если в порочный круг управления вовлечено всего два-три рабочих места, выйти из него не трудно: двух-трех сотрудников можно наделить совместной ответственностью. Но невозможно распределить ответственность, когда в такой круг вовлечено большое количество рабочих мест. Однако круги управления не всегда бывают

«порочными». В ряде случаев они оказываются необходимыми, а конфликты из-за них – неизбежными.

л. Конфликтные ситуации могут возникать в случае, когда стиль нового руководителя отличается от стиля предыдущего. Этот стиль может не одобрить коллектив или отдельные сотрудники. Чтобы устранить конфликт, новому руководителю полезно изучить взаимоотношения в коллективе, сложившиеся до него, характер прежнего стиля руководства, его сторонников и противников. Руководителю поможет избирательная преемственность в стиле руководства: поддержка положительного, прогрессивного в прежнем стиле и критика отрицательного и косного.

2. Конфликты между ведомствами.

Конфликтные ситуации, о которых говорилось до сих пор, возникают внутри органа, например, в одном из его управлений, или внутри системы данного министерства. Однако, существуют и другие, быть может, более серьезные конфликты, которые возникают между министерствами, ведомствами.

а) Конфликты между министерствами. Конфликтов такого рода бесчисленное множество, наиболее острыми из них, вне всякого сомнения, являются те, которые возникают между Министерством финансов и всеми остальными ведомствами. Существуют также конфликты между «координирующими» органами. Характеристика этого рода противоречий совпадает с той, которая была дана конфликтам между должностными лицами функциональных и линейных подразделений органами, составляющими группу ведомств экономического характера, идёт борьба за влияние: с одной стороны – функциональные органы (управление цен, внешних экономических связей и др.), а с другой – органы так называемого отраслевого управления (министерства промышленности, сельского хозяйства и др.).

б) Конфликты между министерствами и предприятиями. Предприятия стремятся к автономии. Их руководство хочет располагать максимальными ресурсами и правом свободного распоряжения ими. В частности, они желают самостоятельно принимать решения в области управления персоналу и особенно, вопросам заработной платы, поэтому они стараются освободиться от административной опеки со стороны соответствующего министерства и управления, а также Министерства финансов.

в) Конфликты между центральными органами и органами управления на местах. Конфликты между центральными органами и органами управления на местах происходили во все времена и во всех странах. Должностные лица центральных органов государственного управления имеют дело с проблемами общегосударственных масштабов. Они подходят к ним с общих позиций, отвлекаясь от множества частных случаев, стремясь рассматривать каждый частный вопрос с точки зрения общих обстоятельств (например, проект, в котором заинтересован какой-нибудь город). Поскольку финансовые и штатные ресурсы ограничены, они понимают, что одновременное удовлетворение всех требований невозможно.

Данного рода конфликты зачастую тесно связаны с той борьбой, которая происходит в рамках самого государственного аппарата. Эти конфликтные ситуации можно разбить на три категории:

1. Конфликты, возникающие между государственным аппаратом в целом и общественностью. Проблема хорошо сформулирована Боннефусом: «Государственный аппарат живет, слишком замкнувшись в себе и сосредоточившись на своих собственных проблемах. Он слишком часто не знает того, что происходит вне его стен. Он недостаточно учитывает состояние общественного мнения».

2. Конфликты, возникающие между определенными органами управления и соответствующими профессиональными группами. Например, между органами управления в социальной области и врачами или между Министерством сельского хозяйства и сельскохозяйственными производителями. Такие же конфликты фактически возникают между органом управления и группой давления, защищающей интересы определенной части общественности.

3. Конфликты между органами государственного управления и «географически локализованной» общественностью, т.е. с жителями определенных районов или местностей. Фактически в такого рода конфликты вовлекаются центральные органы управления, местные представительные учреждения и некоторые группы давления.

Конфликты, о которых шла речь, достигают известной остроты лишь в связи с принятием решений определенного рода: по вопросам перемещения персонала или назначения лиц на ключевые посты, во время дискуссий по поводу проекта бюджета, по вопросам реорганизации учреждения. Поэтому не следует думать, что внутриведомственные противоречия серьезно влияют на личные повседневные отношения служащих. Эти отношения между двумя лицами могут быть искренно сердечными и дружескими, но на совещании по какому-нибудь вопросу оба, возможно, окажутся на совершенно противоположных позициях.

В главе 3 «Социальная адаптация государственных служащих: традиции, реалии, и ориентиры рыночной экономики» речь идет о понятии социальной адаптации, рассматривается проблема государственных служащих как субъекта социальной адаптации, а так же анализируются форма адаптации государственных служащих.

В разделе 3.1 «Социальная адаптация: основные характеристики» отмечается особенность профессиональной деятельности государственных служащих в условиях общества, находящегося в состоянии аномии. Уместно отметить, что перед ними, как и другими социальными группами российского общества, социальная реальность породила проблему социальной адаптации. Р.Рывкина справедливо отмечает, что «особой социальной проблемой является неадаптированность людей к новым экономическим условиям жизни, их неспособность вести себя адекватно этим условиям». Добавим только, что адаптация включает, помимо

экономического смысла, не менее важные, как это мы попытаемся доказать, ценностные и мотивационные показатели.

Понятие «адаптации» (от лат. — *adaptatio* — приспособление) можно рассматривать, с одной стороны, как естественный процесс приспособления человека к условиям природной и социальной среды (в широком плане — социализация), с другой — как (в силу каких-то причин) вынужденный процесс, направленный на включение личности, группы, коллектива в конкретную, относительно новую социальную среду.

Социальная адаптация тесно связана с адаптацией биологической, физиологической, психологической. Можно выделить три уровня социальной адаптации: макроуровень (например, адаптация человеческого общества к новым условиям выживания — использование ядерной энергии, информационные технологии и т.д.); микроуровень (отношения: коллектив — личность); личностный уровень (межличностные отношения).

Социальная адаптация — это процесс, и как каждый процесс, она имеет свои этапы: деятельность, общение, самосознание. В свою очередь данные этапы имеют своё технологическое решение. Деятельность человека проходит в различных сферах и посредством её происходит приспособление личности в профессиональной, деловой, бытовой, досуговой, политической, духовной и других областях жизни.

В понимании социальной адаптации, видимо, целесообразно дистанцироваться от ее “узкого” определения как процесса приспособляемости, интернализации внешних социальных условий на уровне утраты традиционных ценностей и постепенного замещения компенсирующими механизмами. Таким образом, остается открытым вопрос о социальных изменениях, переходе общества в качественно новое состояние.

Второй вид социальной адаптации (реадаптация), как правило, связан с определёнными социальными группами, которые в силу каких-то причин, выпали из адаптированных социальных связей, и необходимо либо вновь вернуться к ним, либо адаптироваться к новой социальной среде.

Ещё более индивидуализированной (а отсюда и многообразной в своих технологических решениях) является социальная адаптация отдельного человека. В основе личностной социальной адаптации лежит осознание человеком многообразия жизненных проблем, желаний и возможности их решения. Индивидуальность каждой личности, широкий спектр ситуаций, осваиваемых человеком, их новизна предопределяют разнообразие технологических решений адаптации личности, её социально-психологическую направленность. Выделяют три вида подобных технологий: 1) когнитивный, включающий все психические процессы, связанные с познанием: ощущение, восприятие, представление, память, мышление, воображение и т.д.; 2) эмоциональный, включающий различные моральные чувства и эмоциональные состояния: беспокойство, озабоченность, сочувствие, осуждение, тревога и т.д.; 3) практический (или поведенческий), предполагающий определённую направленную деятельность человека в

социальной практике. В целом, эти социально-психологические технологии социальной адаптации личности составляют полное единство.

В процессе реформирования создаются новые условия существования социума, которые по-разному воспринимаются его классами, социально-территориальными общностями, отдельными людьми, что конкретно выражается в их социальном положении и в их действиях. Реформы, осуществляемые сверху, предполагающие демократизацию политической жизни и создание рыночной экономики, воздействуют на кризис, но не так, как ожидалось. Они пока способствуют его расширению и обострению, а не разрешению. Успех реформ в решающей мере зависит от того, насколько осуществляемые новации воспринимаются широкими слоями населения, и, прежде всего, экономически активной его частью.

Применительно к изучению процесса социальной адаптации на уровне социальной группы и индивида в литературе разработан ряд направлений по его психологическому аспекту – социально-психологическая адаптация (СПА). Следует согласиться с критериями уровня адаптированности, предлагаемыми при процессуально дискретном понимании феномена адаптации: степень интеграции личности с макро- и микросредой, степень реализации внутри личностного потенциала, эмоциональное самочувствие.

Что касается средств, с помощью которых стимулируются процессы адаптации, важно помнить, что государство может играть в них очень разную роль. Одни из этих средств связаны с прямыми организационными действиями власти, помогающими населению приспособиться к новым условиям, такими как регулярный пересмотр минимальной заработной платы и оплаты труда работников бюджетной сферы, создание системы помощи безработным, борьба с преступностью. В других случаях решающую роль играет организованная самодеятельность самого населения, например, активность профсоюзов, союзов потребителей, иных общественных организаций.

В разделе 3.2 «Государственные служащие как объект социальной адаптации» автор рассматривает ситуацию, сложившуюся в государственном устройстве в связи с изменяющейся политической и экономической обстановкой в стране в постсоветский период. Значительное место в решении задач по стабилизации социально-экономической ситуации играют кадры государственных служащих на всех уровнях власти. Практически, от того, насколько работающий в ней человек, пришедший на государственную службу, либо уже давно прочувствовал и почувствовал, что от него хочет государство, и что он может сделать по преодолению последствий политических и экономических катаклизмов, постигших страну за последний десяток лет, будет зависеть темп развития России.

С целью изучения адаптации государственных служащих как к новым для них условиям деятельности, так и в среде обитания на работе и дома в новом статусе на основе анкеты, разработанной в Ростовском государственном университете и дополнения к анкете, составленной соискателем, был проведен опрос среди государственных служащих Республики Адыгея.

В республиканских и районных структурах власти работает 2000 государственных служащих. Было распространено 250 анкет в администрациях 2-х районах Майкопском, Гиагинском и г. Майкопе. Эти районы составляют более половины населения республики, а также среди работников аппаратов министерств и ведомств Республики Адыгея. С учетом итогов пилотного анкетирования, проведенного на одном из семинаров с работниками администраций и руководителей республиканских структур, были учтены замечания по формулировке вопросов по их месту в анкете. Расшифрованы отдельные позиции. Из 250 розданных анкет было возвращено 207 (82,8%). Количество опрошенных составляет немногим более 10% от числа работников, считающимися в соответствии с законодательством, государственными служащими. Среди опрошенных 40,5% проживает в городе Майкопе и 53,6% - районах. 56,5% - женщины, и 34,8 от числа опрошенных – мужчины.

В анкете был задан вопрос: «Какие причины мешают эффективной работе местных органов власти?». Некоторые, отвечая на анкету, из 6-ти предложенных ответов выбрали не один вариант, а два. В результате число ответов превысило число отвечавших. Потому был применен метод исчисления процентов от числа ответов. Итак, на первое место среди причин, мешающих эффективной работе, респонденты, пожелавшие оценить ситуацию, поставили «отсутствие материальной базы (40,9%), 21,6% ответов отдано пункту, в котором говорится об отсутствии должных прав и органов власти на местах, и наконец, ответ «Бюрократизации органов власти» набрал 19,2%. В 12% - ответов обращено внимание на то, что этому мешает отсутствие подготовительных кадров. Примечательно, что ответ «Этому мешает коррупция» получил только 6%. Так «Какие меры следует предпринять для повышения действенности местных властей?» И опять ответов оказалось чуть больше чем опрошенных. Однако значительное предпочтение, 41,6%, получил отбор административных кадров, сделав упор на профессиональную компетентность и деловитость. Следующий ответ «Провести самые жесткие акции против организованной преступности» набрал всего 17,9%, а такой мере, как «Ввести обязательно личную ответственность государственных служащих всех органов власти за невыполнение своих служебных обязанностей», отдано предпочтение 15,7% от общего числа ответов, составляющих 129% от числа полученных анкет.

Почему подобное происходит? Думается, ситуацию могут прояснить ответы респондентов. При анализе данных, полученных в ответах на вопрос «чем руководствуются люди в своем выборе работы в государственных структурах» более трети (35,1% опрошенных считает, что «где-то надо работать», личной выгодой (12,1%) и карьеристскими соображениями 20,2%, и только 32,4% опрошенных считают, что в государственную структуру приходят люди, движимые «общественными интересами». Подобное “заземление” свидетельствует о рационализации социальной жизни (парадигма М. Вебера), профессиональный долг регулирует внутригрупповые взаимодействия, служит достаточно эффективным оправданием рациональной, коллективной адаптации. Каковы общественные интересы, видно из следующих ответов респондентов:

на первом месте стоит «Борьба с социальной напряженностью и обеспечение стабильности в регионе» (23,4%). «Борьба с теневой экономикой» - (21,3%) и «Социальная защита малообеспеченных слоев населения» - (20,2%). Кстати, понятие “порядка”, “хорошей обстановки” в стране, по признанию Н.И. Лапина, всегда оставалось в иерархии ценностей российского общества.

Наконец, каким профессиональным качеством государственного служащего респонденты отдают предпочтение: из предложенных 10 ответов наибольшее число, 45,5%, получил ответ «компетентность». Это составляет 79,9% от числа опрошенных. Словарь синонимов издательства «Наука» (Л.1975г.) дает следующий синонимичный ряд слову «компетентный»- «знающий, грамотный, осведомленный». Косвенно мы находим подтверждение этому и при анализе ответов на предложение выбрать 5 наиболее важных качеств руководителя государственно-административных органов. На первое место, 12,3%, из всего числа ответов (1035), или 57,9% опрошенных, отдано предпочтение профессионализму, 10,2%, или 47,8% от числа опрошенных считает, что это компетентность, и на третьем месте 9,2% (43,9%) – «честность», и четвертое место поделено между теми, кто уверен, что это должен быть «умный», «дальновидный» человек, остальные из 33 предложенных качеств имеют значительно низкий процент симпатий респондентов, чтобы анализировать их.

То есть, приоритеты качеств как к рядовому государственному служащему, так и руководителя идентичны. Но как выяснить эту компетентность? И вот тут важную роль могли бы сыграть проводимые аттестации государственных служащих. Но поразило в ответах то значительное недоверие, с которым относятся опрошенные к данному мероприятию. Если суммировать ответы респондентов считающих, что «аттестация зачастую носит школярский характер» (33%), «используется для сведения счетов руководителей с подчиненными (14,5%), «унижает достоинства человека, порождает у работников неуверенность и апатию» (11,6%), то около 60% не признали ее как форму оценки компетентности и профессионализма.

Так почему же так медленно тогда происходит переориентация взглядов и методов работы в государственной службе. Сами государственные служащие оценивают подобное обстоятельство следующим образом: «Отсутствие серьезных конкурсов на замещение вакантных должностей (34%) и субъективизм при оценке деловых личностных качеств работников (25,7%), с протекционизм, выдвижение работников по признакам личной преданности (23,2%). Видимо, это связано с тем, что, как считает почти третья часть опрошенных (29,9%), в высшем слое административного руководства республики «бывшая партноменклатура быстро, сменившая прежнюю идеологическую принадлежность».

Значительная часть вопросов дополнения к анкете направлена на изучение внутреннего социально-психологического состояния опрашиваемого. Хотелось понять – как оценивают свой труд сами государственные служащие. Блок вопросов ориентирует респондентов на определение собственного состояния после работы. Так, отвечая на вопрос

об ощущении после работы, только 7,2% опрошенных заявили, что чувствуют удовлетворение. У 5,8% - спокойное состояние. У 20,3% - усталость. Обращает на себя внимание ответ, что внутреннее состояние после возвращения с работы «зависит от задач, которые приходилось в течение дня решать», на него сориентировалось 62,3% опрошенных. На основе этих данных можно предположить, что большая часть опрошенных находится в сложном эмоциональном состоянии.

Но может дома государственные служащие находят утешение и имеют возможность отдохнуть? К великому сожалению – нет. Только 15,9% заявили, что им «удается удовлетворить свое желание отдохнуть», а 56,5% - по возможности, твердо сказали, что такой возможности у них нет – 11,6%.

Надо сказать, что под понятием «отдых» – государственные служащие зачастую называют «нужна просто тишина» 39,1%; в качестве отдыха признается встреча с друзьями 23,2% и с «любимым человеком» – 23,2%, 18,8% - назвали, что усталость можно снять «физической работой по дому». Хаотичный отдых и отсутствие каких бы то ни было предпосылок к более цивилизованной его организации, видимо, связаны с тем, что помимо работы на государственной службе, многим (а среди ответивших большинство составляют женщины) приходится вести домашнее хозяйство. Так, на вопрос, на что вы тратили время до перехода на государственную службу, 60,9% ответили, что на домашнее хозяйство.

Не удовлетворен государственный служащий и уровнем заработной платы. 78,3% заявили, что ее хватает только для решения социальных проблем. Ни один человек не сообщил в ответе, что его устраивает зарплата. Лишь 11,6% считает, что их это не интересует, а больше моральное удовлетворение от результатов труда. Касаясь заработной платы в анкете было предложено высказать свою точку зрения на возможность, если бы она представилась; дополнительно подзаработать денег – 79,7% твердо готовы на это. Неудовлетворенность заработной платой наталкивает на предположение, что подобное социальное неудовлетворение и порождает в среде государственных служащих такие явления, как коррупция и протекционизм и взяточничество. В этой среде всегда есть возможность соблазна пополнить свой кошелек за счет предоставления информации, услуг либо создания благоприятных условий для получения кредитов и т.д.

Еще одно обстоятельство заставляет задуматься, что адаптированность государственных служащих – сложный момент. На вопрос о том, уверены ли опрошенные, которые руководят отделами, службами или отраслью, что у них есть поддержка среди подчиненных, лишь 23,2% респондентов заявили, что «да». 10,1% - сообщили, что их поддерживают только те, кого сами респонденты подбирали. И только 21,7% опрошенных готовы искать эту поддержку, остальные согласились на обстоятельства, которые говорят о том, что выхода из ситуации нет.

Теперь о блоке вопросов, которые, по мнению соискателя, должны были ответить на вопрос: насколько сами респонденты ощущают свою адаптированность к среде за пределами учреждения, в котором они работают.

Так, лишь 17,4% считает, что в семье больше стали проявлять заботы о респонденте как о государственном служащем. Однако 30,4% считает, что это проявилось лишь отчасти, вместе с тем груз домашних обязанностей не уменьшился. 312,8% считает, что к ним относятся так же, как и до перехода на государственную службу. А 7,2% вообще заявили, что «дома интересует только какую зарплату я приношу».

Отвечая на вопрос «заметно ли изменилось отношение со стороны соседей, друзей» в связи с тем, что они заняли на государственной службе ответственный пост, 43,5% ответили, что не заметили этого. Однако 18,8% считает, что «вежливая улыбка не говорит о том, что думают на самом деле о них соседи и друзья», лишь 14,5% считает, что соседи и друзья с уважением относятся к их должности.

Вообще, 49,2% респондентов заявили, что окружающие имеют лишь внешнее представление о том, кем на самом деле является государственный служащий, а 30,4% респондентов считает, что друзья и окружающие вообще не имеют никакого представления о работе на государственной службе.

Итак, по итогам опроса можно сделать следующие выводы:

1. Значительная часть государственных служащих нуждается в теоретической переподготовке.
2. Значительная часть государственных служащих по воле судьбы, а не по соответственным устремлениям пришла в государственную службу, а, следовательно, должна пройти определенный адаптационный период, чтобы понять, какова их роль и задачи.
3. Значительная часть опрошенных негативно оценивает компетентность управленческого персонала, а, следовательно, соответственно критически реагирует на принимаемые им решения и распоряжения.
4. Значительная часть опрошенных с недоверием относится к административным руководителям субъекта.
5. Среди государственных служащих значительная часть не доверяет проводимой аттестации, а, следовательно, эффективность её не достигает той цели, которую ставят перед собой организаторы.
6. Серьезных изменений требует политика подготовки и переподготовки кадров и особенно назначение на должности.
7. Наконец, значительное место в работе с персоналом государственных служащих должна занять организация труда и отдыха, принципы адаптированности к условиям государственной службы, создание специальных служб по решению этих и других проблем, возникающих в государственной службе.

Таким образом, существующие в условиях социальной трансформации экономические и государственные институты поощряют адаптацию "импульсивного типа", свойственную индивидуалистическому обществу и малоэффективную в условиях консолидированной доминирующими коллективистскими установками группы. Известный российский исследователь В.П. Макаренко с изрядной долей сарказма пишет об изолированном человеке,

который стремился переложить ответственность на других людей. Точнее сказать, в российском обществе атомизированные индивиды апеллируют к государству, но до него часто не “достучишься”, и в государственных служащих видят объект прямого социального воздействия. Однако, нередко, “управленцы” отгорожены от общества, как “китайской стеной”, системой односторонних коммуникативных связей.

В разделе 3.3 «Формы социальной адаптации государственных служащих» рассматривается современное российское общество, которое претерпело качественные трансформации: процессы социальной дифференциации и реинституализация социальных отношений обусловили интерес к проблеме социального индивида, к определению социального статуса личности в транзитивном обществе. Привлекательна мысль русского социолога М.М. Ковалевского, высказанная им еще в 1909 году: “... индивид заинтересован в существовании той общественной группы, которой он является членом; без нее он оставлен был бы на произвол судьбы в борьбе с более сильными, чем он, врагами”. Можно предположить, что функция социальной самозащиты наиболее репрезентативна в период социальных трансформаций, что без эффективности поддерживающих социальных агентов групповых норм и ценностей она обречена на распад и переход в иное социальное качество. Прием на государственную службу осуществляется в порядке назначения или конкурса при наличии соответствующего образования, опыта работы, квалификации по государственной должности, если иное не предусмотрено законом Российской Федерации, а также регулярные аттестации государственных служащих.

Вместе с тем, хотя и оговорено, что условия и порядок поступления на государственную службу основаны на общих принципах трудового права, в том числе права каждого свободно распоряжаться своими способностями к труду, выбирать профессию и род занятий, запрете необоснованного отказа в приеме на работу, недопущении какого бы то ни было прямого или косвенного ограничения прав и установления прямых или косвенных преимуществ при приеме на работу в зависимости от пола, расы, национальности, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, принадлежности к общественным объединениям, созданным в порядке, предусмотренном Конституцией РФ. (Ст. 16 КЗОТ и 21 Закона «Об основах государственной службы РФ»).

Если следовать этому принципу, заложенному в двух правовых документах, то проблем с поступлением на работу у кандидата на государственную службу нет и не должно быть. Но мы прекрасно понимаем, что в основу исполнения всех законов и нормативных актов заложен так называемый человеческий фактор. И не учитывать того, как должен себя вести прошедший отбор специалист, наверное, нельзя. Этот период вхождения в коллектив, как уже упоминалось выше, немаловажный фактор, влияющий на адаптацию. Для адаптированности государственного служащего достаточно большое значение имеет его вхождение в новый

качестве в привычную среду обитания после поступления на государственную службу. К примеру, в зависимости от должности, индивид может получить и моральное давление со стороны ранее окружавших его людей (соседей, друзей). Это может быть и зависть, что сегодня особенно актуально: чаще человека оценивают не по тому, как он может работать, а по его материальным возможностям. Следовательно, он может (речь идет о государственном служащем) попасть в «мертвую зону» человеческого общения, когда все окружающие не спешат его слышать только по той причине, что сытый голодного вряд ли поймет. С другой стороны окружающие, так же в зависимости от поста, занимаемого государственным служащим, могут надеяться на доброе к ним расположение, части решения их собственных проблем, как личного, так и производственного характера. Такое психологическое давление не способствует нормальному ритму и вхождению в проблемы учреждения и должностных обязанностей. Психологически, любой человек не способен в одночасье аналитически пропустить через себя ряд конфликтогенных факторов межличностных отношений, которые впоследствии, в зависимости от подготовленности, могут перерасти в конфликт. Теоретически, все, кто приходит на государственную службу, по крайней мере большинство, это специалисты своей отрасли, они получили специальное профессиональное образование, добились определенных результатов в управлении коллективами либо в исполнении определенных обязанностей, и редко кто имеет возможность получить пропуск на государственную службу со студенческой скамьи. Но, как известно, обращению с тем объемом информации и умением разрешать проблемы человека с позиции государства и его структур, никто не учил. Нужна специальная переподготовка именно в этой части. Возникает закономерный вопрос: управлять автомобилем требуется значительная по времени теоретическая подготовка и навыки вождения. Что касается управления людьми и работы с ними, индивида оставляют один на один с проблемами в надежде, что это само собой образуется.

Процесс адаптации – это процедура включения новых сотрудников в организацию, ознакомление новичка с требованиями деятельности, организационной культурой, правилами и способам поведения в коллективе. Служба в госаппарате и органах муниципального управления специфична, и процесс приспособления к ней у каждого вновь принимаемого сотрудника связан с преодолением разного рода трудностей. Для подавляющего числа граждан переход на службу связан с изменением специфики и условий труда. Необходимо оптимизировать процесс интеграции нового сотрудника в организацию с минимальной потерей времени и быстрым выходом на уровень эффективного функционирования. В процессе адаптации сотрудник должен овладеть как содержанием деятельности, так и познакомиться с особенностями коллектива, особенностями корпоративной культуры, т.е. пройти социально-психологическую адаптацию - включение в коллектив. Показателями

эффективности адаптации сотрудника могут явиться показатели эффективности труда, оценка уровня текучести кадров среди новых сотрудников, количество должностных продвижений в течение первых лет работы, а также количество и причины возникающих в организации конфликтов.

Определенную сложность в адаптации служащего, как в рыночных условиях, так и вообще в целом, при переходе на государственную службу, вызывает и преодоление психологического барьера, который может возникнуть в семье: к ней по-другому начинают относиться соседи, родственники. Появляется новый круг знакомых, друзей, которые могут стать частыми посетителями в доме со своим менталитетом, и семья должна иметь время, чтобы привыкнуть к новым условиям. Социальный статус семьи государственного служащего – неизученная проблема. В свое время, когда управляла партия, считалось, что в семье должны говорить и думать о влиянии социализма на семейно-брачные отношения и дети в семье должны были воспитываться в духе патриотизма и верности идеалам Ленина. Возможно, верность идеалам должна быть и сейчас, но никто не задавался вопросом: остается ли время для таких мыслей у того или иного служащего? Индивид, выполнявший свои обязанности в партийных и исполнительных органах, практически был чиновником, но оставался человеком со своими проблемами и, особенно семейно-бытовыми. При том уровне заработной платы, по нынешним и тогдашним меркам достаточно высокой, он должен был думать и о земных проблемах, о бюджете семьи, поскольку имидж работника партийной или исполнительной власти требовал определенных затрат на его поддержание. Подобное тяжелым бременем ложилось на семейный бюджет государственных служащих и сейчас в еще большей степени. Относительно высокая зарплата идет в значительной степени на поддержание имиджа. Поскольку одежда, обувь и даже продукты питания закупаются за рубежом на доллары, то при переводе заработной платы на долларовый эквивалент, зарплата министра в России составляет около 400 долларов, а по мировым меркам все, кто получает заработную плату ниже этого уровня, считаются бедными. В такой ситуации государственный служащий испытывает определенный дискомфорт, отчетливо наблюдая, что часть населения, не оглашая свои финансовые возможности, чувствует себя в этом рыночном мире, свободно. Подобное "давление" особенно сказывается на членах семьи, которые могут психологически воздействовать на индивида, морально ущемляя его самолюбие, особенно, если подчеркивается, что зарплата, которую он приносит в сравнении с ценами и возможностями некоторых людей жить более свободно, ничтожна. Социально-бытовая атмосфера является в настоящее время в значительной степени определяющей, поскольку в государственную службу пришло немало людей, не имеющих ранее представления о том, что их ждет.

При практически полном отсутствии нормального функционирования обслуживания государственных служащих, хотелось того или нет, они порой попадают в зависимость от тех, кто на

бескорыстной, вроде бы основе стремится помочь в решении их "копеечных" проблем. Необходимы службы по решению социально-бытовых проблем. Российское общество достаточно быстро вкусило плоды цивилизации, однако не пройдя определенную стадию социальной адаптации "под французскими кафтанами", так и осталась душа грубая и не уважающая человеческое достоинство, и не получившая основ этикета, давно действующего во взаимоотношениях между людьми, имеющими статус, определенный Декларацией прав человека. К сожалению, взаимоотношения между руководителем и подчиненным продолжают строиться с помощью приказа, либо психологического давления на подчиненного, либо субъекта, находящегося в той или иной зависимости. Право еще не стало главным в решении конфликтных ситуаций, вместо этого действуют шантаж, угрозы и закулисные манипуляции. Естественно, все это — результат личного эмпирического наблюдения и анализа результатов анкетного опроса.

Углубляясь в тему социальной адаптации, мы совершенно забываем о некоторых проблемах мотивированности труда государственного служащего. И в частности, влияние эмоциональных факторов на межличностные коммуникации. Возможности профессиональной самореализации зависят от соблюдения норм взаимопомощи и ответственности: личный успех основывается на прохождении определенных ступеней служебной карьеры. В условиях социальной трансформации меняется характер навязываемых обществу ценностей и механизм самого навязывания. Замечание социолога С. Климовой уместно в институционализированном обществе: трансформация предполагает, что состояние аномативности исчезает по мере стабилизации структурообразующих элементов и ценностной композиции общества.

Человеку свойственно недооценивать свою роль в межличностных столкновениях. Часто он даже не осознает, что конфликт оказался столь острым по его вине, из-за тех или иных особенностей его эмоционального фона, из-за его плохого настроения или физического недомогания. Эмоции влияют на восприятие партнера по общению. Испытывая к нему неприязнь, брезгливость, трудно рассчитывать, что удастся правильно его понять, и наоборот, очарование, остроумие собеседника, часто приводит к тому, что его видят сквозь "розовые очки" — даже явные его недостатки не воспринимаются.

Эмоции способны резко усилить или ослабить скованность, робость в общении. В состоянии эмоционального подъема человек стеснительный и тихий может даже в незнакомом окружении завоевать всеобщее внимание и, неожиданно для самого себя, проявить скрытые способности. Но этот же человек, опечаленный каким-либо событием, замыкается в себе и порой оказывается самым пассивным. Не любая, а лишь устойчивая отрицательная эмоция способна воздвигнуть серьезный барьер в общении. С барьером общения, возникающим на почве страданий, горя, сталкивается почти

каждый. И физическая, и душевная боль настолько приковывает к себе мысли человека, что трудно рассчитывать в этот момент на его внимание.

Таким образом, социальная адаптация государственных служащих – это перманентный процесс, имеющий комплексный характер. Она включает в себя профессиональную, бытовую, психологическую и социально-психологическую адаптацию. В условиях социальной трансформации она затруднена изменением статуса государственной службы: как правового, так и социального. Если номенклатура советского периода представляла собой "сословие управляющих государственной собственностью" с почти неограниченным объемом власти, то сегодня государственные служащие становятся менеджерами и координаторами социальных программ. Поэтому вторым направлением социальной адаптации является адаптация к новым социальным условиям.

В Заключении диссертации сформулированы основные результаты проведенного исследования и намечены перспективы его дальнейшей разработки.

По теме диссертации опубликованы следующие работы:

1. Социальный портрет госслужащего: формы социальной адаптации к условиям рыночной экономики. Издание Государственного Совета-Хасэ Республики Адыгея, Майкоп, 1999 г. (1 п.л.)
2. Социальное право и формы социальной адаптации госслужащих// Социальная работа. Учебное пособие. Ростов-на-Дону, 1999 г. (0,6 п.л.) в соавторстве.
3. Некоторые вопросы адаптации казаков в условиях неустойчивого политического и экономического положения// Проблемы изучения пропаганды казачьей культуры. Материалы научно-практической конференции. Майкоп, 2000 г. (0,15 п.л.).
4. Структура административного управления под углом зрения теории и практики социального менеджмента// Социальные измерения общественной жизни. Сборник статей. Ростов-на-Дону, 2000. (0,5 п.л.).

Галецкий Михаил Евгеньевич

**Социальная адаптация государственного служащего (социологический анализ
регламентации профессиональной деятельности и социального статуса)
Автореферат**

Сдано в набор 26.03.2001 г. Подписано в печать 26.03. 2001 г. Бумага писчая №1. Гарнитура Times New Roman.
Формат 60х84/16. Печ.л. 2,4. Тираж 100 экз. Зак. 074.

Адыгейский государственный университет. 385000, г. Майкоп, ул. Первомайская, 208.
Лицензия ЛР № 020064 от 21.02.97, ЛПД № 10-6 от 17.02.99.

